

## Bijdrage aan Vice Versa en aan website The Broker en Worldconnectors. Februari 2008

Frans Bieckmann en Ton Dietz

### Til ontwikkelingsdebat naar hoger niveau

Breng het debat over ontwikkelingssamenwerking op een hoger niveau. In plaats van elkaar vliegen af te vangen op selectief gekozen details uit de zojuist verschenen evaluatie van het Afrikabeleid, zou een fundamentele discussie over het Nederlandse internationale beleid gevoerd moeten worden.

*Door Frans Bieckmann en Ton Dietz*

Arend Jan Boekestein put selectief uit het evaluatierapport van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) over *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006*. Zijn eerdere roep om een ‘onafhankelijke evaluatiedienst’ – waarmee hij impliceerde dat de IOB niet onafhankelijk was – is verstomd, nu er in het rapport voor hem politiek bruikbare punten naar voren komen. Hij vergeet zowel hem onwelgevallige kritiekpunten op het beleid – zoals het verwijt dat oud-VVD-minister van Financiën Gerrit Zalm 1 miljard uit de ontwikkelingspot heeft gesnoept via de schuldkiwijtschelding – als een reeks positieve IOB-oordelen over het Afrikabeleid te noemen.

Er zijn signalen dat minister Koenders niet zo blij is met het IOB-rapport. Misschien heeft dat van doen met de opzet van het IOB-onderzoek. De evaluatie kijkt namelijk niet naar mogelijke alternatieven voor het huidige beleid, maar vindt plaats binnen het bestaande ‘paradigma’ over ontwikkelingssamenwerking. Dat wil zeggen: er is gekeken naar wat de beleidsvoornemens waren, hoe die zijn uitgevoerd, en wat het resultaat ervan is. Dat leidt tot veel onsamenhangende deelonderzoeken. Dat is de evaluatiedienst niet te verwijten: de Tweede Kamer bepaalde in 2004 de ‘*terms of reference*’ voor dit onderzoek.

Veel beter zou het zijn om breder te kijken en niet het Nederlandse beleid, maar de situatie in Afrikaanse regio’s als uitgangspunt te nemen. En vervolgens te bepalen in hoeverre er al dan niet vooruitgang geboekt is, en welke factoren daarop van invloed waren. Het Afrikabeleid kan alleen geëvalueerd worden als de bredere context wordt meegenomen.

Dan zal duidelijk worden dat ontwikkelingsbeleid maar één van de kanalen is waarmee Nederland(se actoren) invloed hebben op armoede en ontwikkeling in Afrika. Het zal inzicht geven in verschillende soorten van buitenlandse ‘inmenging’. Want dat is ontwikkelingssamenwerking natuurlijk; de IOB stelt dat *ownership* – het door regeringen in ontwikkelingslanden zelf bepalen van de prioriteiten van het beleid – een ‘wassen neus’ is. Maar er is een verschil met andere vormen van buitenlandse interventie – zoals diplomatieke of economische druk; militaire invasies, om grondstof toevoer veilig te stellen of terroristen te bestrijden; of het zodanig aanpassen van de regels dat westerse bedrijven er wel bij varen. Deze laatste voorbeelden, vormen van geopolitiek, hebben tot doel om het belang van de rijke en machtige landen te dienen, terwijl OS in principe opkomt voor de belangen van de armen.

In de praktijk lopen die dingen door elkaar heen. Sommige donoren gebruiken OS ook voor geopolitieke doeleinden. Zeker nu er – terecht - sprake is van toenemende vervlechting van *Diplomacy*, *Defense* en *Development* (het ‘3D-beleid’ dat grondslag is voor de Nederlandse aanpak van conflictgebieden en dat een verdere uitwerking is van de midden jaren negentig

ingezette 'geïntegreerde benadering' die nu onderzocht is), is het oppassen dat andere, veel machtiger beleidsterreinen dan OS niet de overhand krijgen.

Volgens het IOB-rapport doet Nederland het zo slecht nog niet met het integreren van verschillende aspecten van het buitenlandbeleid. Nederland maakt zich hard voor een ander Europees handelsbeleid, dat meer oog heeft voor de belangen van armen in het Zuiden. De IOB is ook lovend over de samenwerking tussen OS en Defensie. Bij die positieve conclusies zijn zeker kanttekeningen te plaatsen, maar volgens IOB is hiermee een goede weg ingeslagen.

Een goede weg, maar we zijn er nog lang niet. Een van de allerbelangrijkste opgaven voor de komende jaren: hoe krijgen we een beter functionerend mondiaal stelsel op poten dat bindende regels en kaders weet te stellen om de groeiende grensoverschrijdende problemen het hoofd te bieden? In dit bredere plaatje is ontwikkelingssamenwerking nog steeds een kleine factor. Maar als het strategisch kiest, kan het wel degelijk een rol spelen. Door het gericht steunen van regeringen, organisaties, campagnes, initiatieven en bewegingen op mondiaal, regionaal, nationaal en lokaal niveau kan OS werken als een politieke hefboom. Zo'n aanpak moet zich baseren op continue, systematische analyse. In dat verband is het zorgwekkend dat de IOB wijst op de verminderde strategische kennis op het ministerie van Buitenlandse Zaken en de ambassades.

### **Vlucht naar voren**

In plaats van defensief te reageren op gefundeerde kritiek of opportunistische aanvallen, moet het ministerie de vlucht naar voren kiezen. Gebruik de munitie die het IOB-rapport levert om een breder buitenlandbeleid op poten te zetten, ook op Europees niveau, dat daadwerkelijk een vuist maakt tegen tal van internationaal verstorende processen en machten. Wees ook binnen Nederland en Europa veel meer aanjager, voer de druk op op andere ministeries en landen om zich meer druk te maken over de belangen van de armen in ontwikkelingslanden en van een rechtvaardiger en stabiel mondiaal stelsel.

Minister Koenders zelf leverde daarvoor al een aanzet door zich uit te spreken voor een veel 'politiekere' OS en door zich nog meer te richten op conflictgebieden en veiligheid. Veiligheid is traditioneel het terrein van die delen van de buitenlandpolitiek die veel machtiger dan OS zijn. De Nederlandse OS moet zich niet afwenden van die geopolitiek of bang zijn voor samenwerking met militairen. Maar zij moet heel duidelijk in het oog houden dat zij in eerste instantie een ander doel dient dan het beschermen van de rijkdom en veiligheid van de westerlingen. Dat betekent dat OS het verzet moet steunen tegen gevaarlijk polariserende tendensen – denk aan de 'War on Terror' - of zich hard moet maken voor effectieve vredesoperaties in conflictlanden.

De geïntegreerde aanpak van het buitenlandbeleid – het vertrekpunt van de Afrikastudie - staat nog in de kinderschoenen. En zij zou zich (weer) veel explicieter kunnen richten op de belangen van armen in de ontwikkelingslanden en op mondiale rechtvaardigheid in het algemeen. Daar zou het debat over moeten gaan.

*Frans Bieckmann is hoofdredacteur van het Engelstalige wetenschapstijdschrift over ontwikkeling en globalisering, The Broker. In het laatste nummer van The Broker, en op de website [www.thebrokeronline.eu](http://www.thebrokeronline.eu) staan tal van internationale reacties op het IOB-rapport. Daar is ook een langere versie van dit artikel te lezen. Ton Dietz is hoogleraar sociale geografie aan de Universiteit van Amsterdam en betrokken bij The Broker. Hij was extern referent van deze IOB Afrika evaluatie.*